

# En pelare för mycket

| av Thomas Allvin

Idag förhandlar politiker om vem som skall kallas terrorist. Om EU:s "tjuv- och polis"-frågor blir överstatliga slipper vi sådant.

**I** OKTOBER 1999 höll Europeiska rådet ett viktigt möte i Tammerfors. Då beslutades att EU på allvar skulle börja bygga "ett område med frihet, säkerhet och rättvisa", det vill säga sätta fart på samarbetet inom det politikområde som kallas rättsliga och inrikes frågor. Under denna neutrala rubrik ryms bland annat asyl- och invandringspolitik, samarbete mellan polis och rättsliga myndigheter (bland andra Europol), civil- och straffrätt. Tidigare samma år hade Amsterdamfördraget trätt i kraft, vilket innebar att asyl- och invandringspolitiken samt civilrätten flyttats över från EU:s mellanstatliga tredje pelare till den överstatliga första pelaren. Kvar i den tredje pelaren fanns de hårda "tjuv- och polis"-frågorna.

Uppdelningen av EU i tre pelare upplevs av den oinvigda allmänheten som obegriplig, av de insatta som opraktisk och svårhanterbar. EU:s konstruktion är så komplicerad att statsvetarprofessorer brukar kalla den sui generis (något ensamt i sitt slag) för att slippa jämföra med något annat. Allt fler frågor blir "pelaröverskridande", det vill säga de står med olika ben i olika pelare. EU:s terroristbekämpning är ett exempel på en aktuell pelaröverskridande fråga. Den bygger både på första pelaren (civilskydd, flygsäkerhet), andra pelaren (frysning av terroristers tillgångar) och tredje pelaren (polisiärt samarbete, terroristlagstiftning). I bästa fall resulterar pelaruppdelningen i svårigheter att föra en samordnad politik (i synnerhet som kommissionen och ministerrådet ofta slåss om rätten när pelaröverskridande frågor ska styras framåt). Ofta blir också beslutsfattandet onödigt tillkrånglat, eftersom beslutsprocedurerna, aktörerna och finansieringen skiljer sig åt mellan pelarna. I värsta fall faller en fråga helt mellan stolarna.

Mången vän av ordning skulle därför vilja skrota hela pelarstrukturen till förmån för en mer enhetlig modell. Detta kan förstås ske på lite olika sätt, men redan idag finns en mekanism för att föra över resten av den tredje pelaren till första utan att sammankalla en ny regeringskonferens.

Som bekant finns det ju dock en idiot för allting. Precis som att det finns folk som hoppas på att yoghurtrodel ska bli en olympisk gren eller köar för att köpa biljetter till Ravi Shankar så har även EU:s pelaruppdelning sina fans.

## REGERINGARNAS VIP-LOUNGE

Flera återfinns i den svenska regeringen. Framför allt statsministern och utrikesministern har vid flera tillfällen gjort uttalanden som går ut på att EU:s nuvarande konstruktion är mer eller mindre optimal, ja alla tänkbara förändringar vore faktiskt till det sämre. "Jag ser inte någon anledning att göra grundläggande ändringar i det bygge vi har. Den nuvarande strukturen har tjänat oss väl under årens lopp och det går att bygga vidare på den", sa till exempel Göran Persson i början av detta år. "Oss" måste rimligen vara den socialdemokratiska regeringen och kollegorna runt ministerrådsbordet. EU:s mellanstatliga delar är nämligen regeringarnas egen VIP-lounge, där bruset från andra EU-institutioner är behagligt avskärmat liksom insynen utifrån. I teorin borde detta balanseras av att de nationella parlamenten istället har mer att säga till om, men oppositionspartiernas frustration under året som gått skvallrar om en annan ordning. Så sent som i somras deklarerade moderaternas Fredrik Reinfeldt att den tredje pelaren borde avskaffas och inte ersättas på överstatlig nivå, detta som en reaktion på hur lagstiftningsarbetet i tredje pelaren fortskridit i kölvattnet av den 11 september.

EU:s framtidskonvent ska ta fram ett underlag inför nästa regeringskonferens då EU:s stora framtidsfrågor ska avgöras. Men då konventsledamöter från andra länder tar denna historiska chans att lägga fram radikala idéer för hur EU-bygget kan förändras till det bättre har svenskarna tagit på sig en mer begränsad roll. Medan riksdagens representanter generöst delar med sig av husets metoder för att kontrollera regeringen i EU-frågor (Hallå, är någon hemma?) försöker regeringens representant Lena Hjelm-Wallén söva de övriga ledamöterna med debattinlägg som mest är omformuleringar av status quo.

Sverige, och då i synnerhet regeringen, är nämligen ett av de länder som ser med stor misstänksamhet på konventets förutsättningslösa och framåtsyftande arbete. Hellre då en hederlig regeringskonferens, där visionerna snabbt mals sönder i realpolitikens kvarnar.

Vad har regeringen att säga om just tredje pelarfrågorna? När Hjelm-Wallén i maj höll ett tal om EU:s framtid kom hon in på hur samarbetet inom det rättsliga området bör stärkas. Hon nämnde förstärkt polissamarbete så att polisen kan utbyta information och agera samfällt, en europeisk arresteringsorder, åklagarsamarbete, övergripande målformuleringar om det rättsliga samarbetet i fördragen samt möjligen även majoritetsbeslut i vissa frågor. Den första punkten är vad som sker redan idag, punkt två och tre är nu formellt beslutade (och var färdigförhandlade sedan länge vid tidpunkten för Hjelm-Walléns tal), punkt fyra är av minst sagt tveksamt värde. Återstår majoritetsbesluten, men denna enda intressanta punkt utvecklas inte. Hur? När? Vilka beslut?

#### STOREBROR BIT FÖR BIT

Ett av regeringens argument för att inte föra över ytterligare beslutsmakt till Bryssel är att det inte finns något folkligt stöd för att utveckla EU-samarbetet. Som Hjelm-Wallén skriver i en artikel: "Vår utgångspunkt är att den grundläggande kompetensfördelning som idag råder inom EU är ganska väl avvägd och möjliggör nödvändiga förändringar av arbetsformer och beslutsregler. Att generellt överföra beslutandemakt från medlemsländerna till EU eller från rådet till kommissionen eller parlamentet skulle i praktiken medföra en försvagning av samarbetet eftersom dess förankring i de nationella parlamenten skulle tunnas ut." Att flytta in även de återstående tredjepelarförfrågorna i den första pelaren skulle alltså sakna demokratisk legitimitet.

Problemet är bara att EU-samarbetet utvecklas likt förbaskat, och gör det på vägar som inte alltid är lyckade. Från att ha varit ett ganska marginellt samarbete mellan EG-ländernas inrikesministrar har polis- och straffrättsfrågorna nu blivit den del av EU som utvecklas snabbast, inte minst sedan 11 september. Det är den tredje pelaren som är den huvudsakliga arenan för unionens terroristbekämpning, och instrumenten är alltifrån harmoniserad straffrätt och regler för utlämning av efterlysta mellan medlemsländerna till polis- och åklagarsamarbete inom Europol och Eurojust.

Som vanligt i EU-sammanhang sker utvecklingen steg för steg, sakfråga för sakfråga, utan att det finns en på förhand fastlagd plan som slår fast vart man vill komma. Denna teknik, Monnet-metoden kallad efter en av de få idealisterna i EU:s historia, har framgångsrikt byggt upp den gemensamma marknaden, detaljreglering för detaljreglering, och på sikt även tvingat fram inte-

gration på andra mer grundläggande områden. Standardisering av brödrostar kom före subsidiaritetsprincip och rättighetsstadga. Men det som funkar för din brödrost är inte nödvändigtvis bra för dig. Eftersom tredje pelarfrågorna till syvende och sist handlar om de grundläggande fri- och rättigheterna kan det vara klokt att först slå fast ramarna innan man börjar brodera ut detaljerna. Den nuvarande ordningen medför problem som både gäller den gemensamma lagstiftningen och det praktiska samarbetet. I båda fallen ordinerar doktorn samma medicin: överstatlighet.

#### HELLRE I DOM I BRYSSEL ÄN 15 ÅT SKOGEN

En av de mest grundläggande principerna som genomsyrar utvecklingen av de rättsliga- och inrikesfrågorna, oavsett om det handlar om asylpolitik, familjerätt eller brottmål, är EU-ländernas ömsesidiga erkännande av varandras rättsliga avgöranden. Det handlar kort sagt om att ett beslut av en domstol eller rättslig myndighet i ett EU-land ska kunna verkställas i ett annat EU-land utan att någon ytterligare prövning görs i det verkställande landet. Syftet är förstas att inte tidsödande byråkratiska procedurer och nationella avvikelser ska hindra den fria rörligheten inom unionen.

Det finns dock en hake. Principen förutsätter att EU-länderna kan lita på varandras rättsliga system och procedurer. Snart kan till exempel ett beslut av åklagarmyndigheterna i Italien leda till att svenska medborgare utlämnas (eller "överlämnas" som man nu säger) till Italien utan att en fullständig parallell prövning av fallet sker i Sverige. Då är det helt avgörande att man kan lita på rätts säkerheten i Italien, och alla andra EU-länder. Kan man det? Kan man lita på systemet i till exempel Grekland, där en svensk nyligen satt inspärrad och det krävdes insatser från både Leif Silbersky och Sveriges justitieminister för att reda ut saken? Kan man lita på rätts säkerheten i de tio öst- och centraleuropeiska stater som snart blir EU-medlemmar? Är det helt oproblematiskt att domare i Litauen och Tjeckien, senare kanske även Rumänien och Turkiet, kan spärra tillgångar i Sverige och begära överlämning av svenska medborgare?

Om svaret är nej finns det bara två lösningar. Den dåliga lösningen, som tydligen omfattas av normalt EU-vänliga moderater, är att åternationalisera hela detta område och därmed rulla tillbaka årtal av utveckling för europeisk brottsbekämpning och rörlighet över gränserna. Den logiska (men för många politiker svårsmälta) lösningen är att föra över även de återstående tredjepelarförfrågorna till den första pelaren så att den straffrättsliga lagstiftningen blir en integrerad del av EG-rätten. Tveksamma domslut och avgöranden i medlemsländerna skulle alltså utan förbehåll kunna föras vidare till EG-domstolen som därmed (som vanligt tillsammans med

kommissionen) skulle bli en garant för att medlemsländer som tillämpar reglerna på ett felaktigt sätt rättar in sig i ledet. Detta får gärna kompletteras med att EU:s rättighetsstadga görs juridiskt bindande vilket sannolikt skulle öka EG-domstolens möjligheter att ta itu med bristande rättssäkerhet i medlemsländerna.

#### SKUGGMYNDIGHETERNA

Det andra problemet handlar om att de mellanstatliga samarbetsformerna inte duger när samarbetet gäller frågor som rör medborgarnas rättigheter, eftersom följderna som vanligt är brist på insyn och kontroll. Både Europol, Eurojust och Schengens efterlysningsregister SIS övervakas av var sin "gemensam tillsynsmyndighet" som ska se till att hanteringen av alla känsliga uppgifter som passerar genom systemen är korrekt. Låt er dock inte luras av benämningen "myndighet". Ingen av dessa instanser äger en tillräckligt fast kropp på vårt transcendentalplan för att man ska kunna ta på dem: de existerar i samma mellanstatliga dimvärld som de organ de är satta att övervaka. De materialiseras några gånger per år när deras styrelser sammanträder, därefter upplöses de i intet med undantag för ett "sekretariat" på ett par personer inom ministerrådets generalsekretariat. Ingen fysisk hemvist, ingen egen budget, inget telefonnummer, ingen tyngd. "Myndigheten" som ska övervaka SIS har till exempel svårt att få pengar för att kunna besöka centraldatorn i Strasbourg (pengarna måste nämligen tiggas från ministerrådet). Eurojust ska övervakas av tre domare som roterar med ordförandeskapen så att de kontinuerligt byts ut! Inte för att de har börjat arbeta än, trots att Eurojust började köra igång verksamheten i mars 2001.

Är detta demokratisk legitimitet? Nej, bara på regeringens nyspråk. Europol och de andra organen borde istället placeras som gemenskapsorgan under kommissionen där de kan kontrolleras av en enda helt oberoende, gärna fördragsfäst, tillsynsmyndighet med en egen budget. De borde vidare ha plikt att vid begäran informera Europaparlamentet och överträdelser ska kunna anmälas till EG-domstolen.

#### MINDRE POLITIK, MER JURIDIK

Innanför den första pelarens fasta gränser skulle Europol och Eurojust gärna få utvecklas till riktiga europeiska polis- och åklagarmyndigheter. Sådana skulle nämligen kunna sätta stopp för den politiska cirkusen kring frågor som borde avgöras av myndigheter och domstolar. Ett aktuellt exempel är handläggandet av EU:s egen terro-

ristlista. Enligt reglerna ska beslut om att sätta upp en person eller organisation på listan grundas på "exakta uppgifter eller fakta i det relevanta ärendet" från behöriga myndigheter, men alla som har följt rapporteringen av hur detta verkligen gått till inser att sakliga skäl kommer i andra hand. Eftersom varje revidering klubbas med enhällighet av ministerrådet är det politiska förhandlingar mellan medlemsländerna som avgör vem som är terrorist och inte. Besluten tas alltså i ungefär samma anda som råder när man fördelar budgetmedel eller imaginära EU-myndigheter: kompromisser och kohandel. Vissa EU-länder har terrorister på hemmaplan som man vill att EU ska ta itu med. De flesta har av olika (inrikes)politiska skäl svårt att terroriststämpla vissa grupper verksamma i andra delar av världen medan man gärna ger sig på sådana som inte längre finns. Under en period var till exempel Colombias paramilitär AUC med på listan men inte vänsterguerillan FARC. Fortfarande är FARC:s vänsterkollegor ELN inte med. PKK terroriststämplades i samma veva som organisationen tog avstånd från terrorism (EU skonade däremot PKK:s efterträdare Kadek). Vilka politiska hänsyn och hårklyverier som ligger bakom olika palestinska grupperingars vara eller icke vara på listan kan nog läsaren föreställa sig själv.

Det absurda i en politisk hantering blir tydligt när nya namn ska godkännas av riksdagens EU-nämnd innan de kan klubbas i ministerrådet. De stackars riksdagsledamöterna har i regel inte ens hört talas om

de grupper och personer som räknas upp, och har än mindre underlag som kan ligga till grund för en bedömning. Allt som saknas är att Horace Engdahl kommer ut och läser upp de uttagna namnen på franska, ryska och swahili.

Men är det inte så, undrar kanske någon, att en överföring av de sista tredjepelarfrågorna till första pelaren skulle innebära att Sverige kan köras över i för oss viktiga frågor? Att libertinistiska holländare och uppgivna spanjorer kan tvinga oss att mjuka upp den svenska narkotikapolitiken? Svaret är nej. Man måste ingalunda gå över till omröstningar med kvalificerad majoritet i ministerrådet bara för att frågorna förs över till den första pelaren – idag krävs i bland annat skattefrågor och socialpolitik enhällighet. Man kan alltså kombinera vetorätt i ministerrådet med ökad insyn, bättre kontroll och rättssäkerhet. Alla som är emot räcker upp en hand.

**Thomas Allvin** (thomas.allvin@swipnet.se) är pol mag med inriktning på europeisk politik.

**"Som vanligt i EU-sammanhang sker utvecklingen steg för steg, sakfråga för sakfråga, utan att det finns en på förhand fastlagd plan som slår fast vart man vill komma."**